

# Permanencia y rupturas. Una mirada en torno a las matrices de bienestar social en Argentina y Uruguay a comienzos del siglo XXI\*

## Continuity and Ruptures. A View of Welfare Regimes in Argentina and Uruguay in the Early 21st Century

*Inés Ksiazienicki\*\**  
*Guillermo Fuentes\*\*\**

Recibido: 27/08/2012

Aprobado evaluador interno: 07/09/2012

Aprobado evaluador externo: 20/10/2012

### Resumen

El presente artículo procura presentar las transformaciones y continuidades apreciables en las matrices de bienestar argentina y uruguaya a comienzos del presente siglo, cuando asumen gobiernos a los que ha alcanzado la caracterización de progresistas, los cuales despliegan pretensiones de alejamiento del direccionamiento neoliberal en los procesos de construcción de políticas públicas. Se escoge, para ello, un marco conceptual vinculado a la corriente histórica del institucionalismo y, desde allí, se despliega una

### Abstract

This article aims to present the significant changes and continuities in the Welfare Regimes of Argentina and Uruguay at the beginning of this century, after the coming to power of governments characterized as progressive and which pretend to move away from neoliberal guidelines in the process of construction of public policy. With that purpose, it chooses a conceptual framework related to Historical Institutionalism, paying special attention to health and labor policies propelled by the new governments, and

SICI: 0122-4409(201301)18:1<83:PRMBAR>2.0.TX;2-K

\* Artículo de investigación.

\*\* Licenciada en Ciencia Política (Udelar) y doctoranda en Ciencia Política (UNC-CEA). Correo electrónico: inesks@gmail.com.

\*\*\* Licenciado en Ciencia Política (Udelar) y doctorando en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset). Correo electrónico: guifuen@gmail.com.

mirada sobre las políticas sanitarias y laborales impulsadas por los nuevos elencos de gobierno, considerándose de especial relevancia la atención sobre los modos de participación del movimiento sindical en tales construcciones.

to the ways in which the labor movement has taken part in such processes.

**Palabras clave:**

Matrices de bienestar, Argentina, Uruguay, institucionalismo histórico, movimiento sindical.

**Key Words:**

Welfare Regimes, Argentina, Uruguay, Historical Institutionalism, Union Movement.

**Palabras clave descriptor:**

Sindicalismo, trabajo y trabajadores, asistencia pública, responsabilidad social, Argentina, Uruguay

**Keywords plus:**

Syndicalism, labor and laboring classes, public welfare, social responsibility, Argentina, Uruguay

## Introducción

La llegada al gobierno del Frente para la Victoria en Argentina y del Frente Amplio en Uruguay implicó un cambio significativo en la orientación política que había caracterizado, en materia social, a los gobiernos anteriores en ambos países. Dada la coyuntura política, económica y social en que se produjeron estos cambios, pueden ser considerados como “ventanas de oportunidad” para la promoción de una serie de cambios institucionales de envergadura.

Gran parte de la literatura especializada en la construcción, consolidación y crisis de los regímenes de bienestar ha puesto considerable énfasis en el rol de los sindicatos y, particularmente, en la relación entre ellos y los gobiernos de turno, como una de las principales variables para entender las diferentes configuraciones de protección y asistencia social existentes. Partiendo de dicha afirmación, este artículo se propone analizar la construcción de las matrices de protección social en Argentina y Uruguay durante la primera mitad del siglo XX, donde es posible enmarcar el periodo “batllista” en Uruguay y los primeros gobiernos peronistas en Argentina. Dicho análisis prestará especial atención al rol que jugó el actor sindical en tales construcciones. Indagándose, luego, en la existencia de cambios y continuidades en materia de política laboral y políticas sanitarias llevadas adelante por los gobiernos encabezados por N. Kirchner y T. Vázquez, en Argentina y Uruguay, respectivamente.

Se observa que los modos en que los gobiernos recientes construyen políticas públicas laborales y sanitarias dan cuenta de una fuerte proximidad con el actor sindical y, entendiendo que el sindicalismo se posiciona como actor político relevante en la escena nacional, cabe entonces desplegar un análisis detenido sobre el rol del mismo en las definiciones políticas en las áreas referidas. Por otro lado, se entiende aquí que las definiciones políticas en esos ámbitos pueden ser capaces de mantener o modificar la estructura de las matrices de bienestar vigentes.

Para realizar este ejercicio, se utilizarán las herramientas clásicas de la corriente de análisis conocida como institucionalismo histórico, entendiendo que el mismo ayudará a dar cuenta de aquellos procesos y construcciones institucionales que han logrado perdurar a lo largo del tiempo, habilitando una mejor comprensión de las relaciones de poder predominantes en el contexto actual que facilitan o, por el contrario, inhiben la implementación de determinados ajustes o cambios de corte estructural. Interesa rastrear cómo cambios protagonizados por las fuerzas políticas, que implican un alejamiento de los procesos de definición e implementación de políticas públicas respecto a tendencias próximas al neoliberalismo, “hunden” raíces en configuraciones instaladas en periodos asociados a regímenes de bienestar de comienzos y mediados del siglo pasado. Desde esta mirada, es posible esbozar cómo se resignifican pautas de comportamiento definidas en tiempos neoliberales y cómo se sientan las bases de nuevas interacciones entre el movimiento sindical y los partidos.

## Las marcas de las configuraciones del pasado en las matrices de bienestar

Desplegar una mirada sobre la continuidad y las rupturas que se procesan en torno a las matrices de bienestar en Argentina y en Uruguay tras el ascenso al gobierno nacional del “peronismo kirchnerista” y la “izquierda frenteamplista” habilita ejercicios de reconstrucción de configuraciones políticas del pasado. Centrando la atención en la definición de entramados institucionales, en el sentido de cómo las instituciones se relacionan, cooperan o rivalizan con otras instituciones, cabe la posibilidad de identificar líneas de larga duración que delimitan trayectorias que afectan a los modos recientes en que se construyen políticas específicas, como son las políticas sociales que a este trabajo interesan.

La búsqueda en las configuraciones del pasado hace posible identificar alianzas entre actores políticos y divisar estrategias (Pierson y Skocpol, 2008) que definirán no solo el sitio que esos actores ocupan en la escena nacional, sino también los procesos de construcción de políticas públicas que estos auspician. Así, es posible entender a las instituciones como resultado de contiendas protagonizadas por actores desiguales y, por ello, se torna relevante la consideración en el análisis de la dimensión del poder y de las relaciones asimétricas que se trazan en relación al mismo (Hall y Taylor, 1996). Las instituciones son asociables a “[...] patrones supraorganizacionales para organizar la vida social arraigados en normas compartidas” (Shibutani, 1986 en Friedland y Alford, 1999, p. 307).

Refiriendo a la identificación de líneas de larga duración en la definición de políticas, en los escenarios argentino y uruguayo, cabe incluir algunas nociones alineadas a la vertiente histórica de la perspectiva institucionalista, que reivindican la importancia del tiempo y la necesidad de especificar secuencias “rastreado transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables” (Pierson y Skocpol, 2008, pp. 9-10). En este sentido, las decisiones o acciones políticas son consideradas “resultados históricamente situados” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 10). Al identificar líneas de larga duración, es posible rastrear antecedentes que son pensables como un legado del pasado que afecta las definiciones políticas del presente. A ello se asocia la idea de *pathdependence*. Dicha dependencia puede ser entendida como “[...] características relativamente persistentes del escenario histórico y como uno de los factores centrales que presionan el desarrollo histórico a lo largo de un conjunto de trayectorias” (Hall y Taylor, 1996, p. 9, traducción propia).

Lo anterior no implica pensar en la imposibilidad de la transformación institucional; por el contrario, adquieren especial importancia los procesos de reconfiguración de alianzas entre actores políticos donde no solo se producen cambios “en la estructura de poder y los intereses, sino también en la definición del poder y del interés” (Friedland y Alford, 1999, p. 312). Es necesario analizar, así mismo, los contextos en los cuales se desarrollan las políticas porque las variables mencionadas van a adoptar un comportamiento

diferente de acuerdo al contexto en el que se enmarquen (Pierson y Skocpol, 2008). Interesa a este trabajo proponer un ejercicio de lectura de las trayectorias del pasado que imprimen una dependencia de rumbo vinculada a la construcción de las matrices de bienestar en Argentina y en Uruguay y que rescate las incrustaciones simbólicas que afectan a las decisiones de los actores políticos considerados protagonistas en esos procesos. Se propone un abordaje que posa la mirada en los “vocabularios de motivos” (Friedland y Alford, 1999, p. 318) que auspician acciones políticas y que emergen como marca de los arreglos institucionales vigentes.

Institucionalistas históricos como Ellen Immergut sostienen que, a pesar de que un mismo actor –por ejemplo los sindicatos– pueda tener los mismos intereses y las mismas capacidades de poder y presión a lo largo del tiempo o en diferentes países, sus posibilidades de éxito en el ejercicio de ese veto dependerán, fundamentalmente, de si los arreglos institucionales existentes permiten o no dicha acción (Immergut, 1992). Los incentivos y capacidades para vetar propuestas o, por el contrario, para promover ciertos cambios, estarían condicionados por el marco institucional existente. Las instituciones, entonces, no son neutrales para los resultados de las políticas, ya que definen las reglas del juego político dentro de las que se encuentran, por ejemplo, disposiciones acerca de quiénes son aquellos que van a poder participar y bajo qué condiciones o con qué recursos se realizará dicha participación (Steinmo, 2001).

La historia de las instituciones se caracteriza por situaciones de estabilidad, pero también existen momentos en los que esta situación se ve desafiada por la aparición de instancias de conflicto que promueven los cambios. Según Collier y Collier (1991), una coyuntura crítica puede ser definida como un momento donde se producen cambios significativos, que varía entre países o entre unidades de análisis, y que, al mismo tiempo, produce legados que permanecen en el tiempo. El elemento que desencadena esta situación proviene del entorno político y social y, generalmente, consiste en instancias excepcionales como una revolución o un golpe de Estado. La conceptualización anterior parece demasiado restringida, a los efectos de este trabajo, para determinar qué tipo de acciones o momentos son considerados “válidos”, lo suficientemente trascendentes para introducir cambios sustanciales en el sistema institucional. Es por ello que se amplía el enfoque incluyendo la noción de “ventanas de oportunidad” (Kingdom, 1995), que alude a instancias importantes a la hora de generar espacios para la innovación institucional. Esta noción incorpora momentos políticos que, si bien alteran la estabilidad, no alcanzan a ser tan rupturistas como las coyunturas críticas. Reformas constitucionales, cambios del signo del gobierno después de varios años de hegemonía partidaria o la generación de amplios pactos sociales o mayorías parlamentarias pueden dar lugar a fuertes innovaciones o, incluso, retrocesos en materia institucional y en la elaboración y gestión de las políticas públicas.

## La construcción de las matrices de bienestar en Argentina y en Uruguay

En América Latina, existieron algunas iniciativas pioneras en materia de protección social y de ampliación de servicios por parte de las instituciones estatales hacia fines de los años veinte y en la década del treinta del pasado siglo—primeros seguros de desempleo, ampliación de la cobertura en atención sanitaria y acceso a la educación primaria— esencialmente en los países del cono sur (Argentina, Uruguay y Chile). Sin embargo, no fue hasta mediados del siglo XX que los regímenes de bienestar se comenzaron a consolidar en la región, fundamentalmente de manera interdependiente, con un importante proceso de reforma estructural en el campo económico y productivo: el llamado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Este proceso, que tuvo vigencia hasta, aproximadamente, la década del setenta, resulta fundamental para comprender la configuración de los regímenes de bienestar en la región, pues es el momento en que se institucionalizan y expanden, aunque de forma segmentada, los derechos sociales. Desde perspectivas como la de G. Esping Andersen, el modelo adoptado por los países del cono sur fue claramente corporativo, en el entendido de que los beneficios en cobertura y niveles de aporte estuvieron fuertemente determinados por la capacidad de presión y negociación del sindicato de cada rama de la producción. El autor sostiene que este sistema consolidaba la estratificación social ya existente y tenía un impacto redistributivo casi nulo<sup>1</sup>, al igual que los sistemas de bienestar continentales de Europa, pero sobre todo con un importante parecido a los de bienestar mediterráneos, caracterizados por sistemas de contribución de tipo “bismarckiano” y un importante rol de la familia como red de protección (Moreno *et al.*, 2003).

Desde otras consideraciones teóricas, tomando la fecha de introducción de las principales políticas de seguridad social y el alcance de las mismas, fue posible diferenciar entre: sistemas de universalismo estratificado (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) regímenes duales (Brasil y México) y países con regímenes excluyentes (Filgueira, 2007). Los regímenes de universalismo estratificado se caracterizaron por tener una amplia cobertura de servicios sociales, tanto de la seguridad social como de salud y educación, pero este acceso estaba fuertemente mediado por la ubicación de la persona dentro del mercado laboral. Quienes lograron acceder a esos beneficios se vieron favorecidos porque, a pesar de su importante grado de estratificación, el sistema lograba atenuar las

---

<sup>1</sup> Este dato es, en el caso argentino, cuestionable. Si bien es posible pensar que los beneficios de la redistribución económica no alcanzaron a la totalidad del sector popular argentino, se constituye en dato fundamental el hecho que durante el gobierno protagonizado por Perón los salarios de los trabajadores, en relación a la ganancia de los empresarios, alcanzaron a representar el porcentaje más alto de la historia hasta ese momento. Los trabajadores percibieron en 1946 el 46,7% del ingreso neto total, en 1949 el 59,4% y en 1952 el 61% (Díaz, 2010, p. 125).

diferencias y desigualdades existentes previamente. Quedaban fuera de este modelo los trabajadores del sector informal, los desempleados crónicos y, en menor medida, un “núcleo duro” de trabajadores rurales a los que no habían llegado demasiadas protecciones legales referidas a sus condiciones de trabajo.

### Peronismo, sindicalismo y política laboral en Argentina

La construcción del “Estado social” argentino podría datarse entre fines de la década del treinta e inicios de la década del cuarenta. La misma no habría sido consecuencia de las presiones y las luchas reivindicativas de las clases trabajadoras a través de las estructuras sindicales o de la alianza de estos con los sectores medios (Esping Andersen, 1990) sino que habría respondido, esencialmente, a una progresiva integración de estos sectores a los sistemas de protección mediante la acción de las propias instituciones estatales. Ello implicaría tanto un mecanismo de legitimidad y de construcción de lealtades como de consolidación del poder político de las elites gobernantes (Calvento, 2007).

Será el periodo que se extiende entre 1946 y 1955 el que asistirá a la intensificación de las mejoras en las condiciones laborales y a los avances en materia de legislación laboral. La creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que oficiará como plataforma de la figura de Juan D. Perón, será la institución desde la cual se dará lugar a los primeros vínculos con el movimiento sindical fundantes de una particular relación, auspiciada desde el Estado.

Es central el rol asignado al Estado por el peronismo. Este se constituyó como el actor que debía ejercer el arbitraje en los conflictos entre diferentes grupos sociales (James, 1990 en Segovia, 2007). Por otra parte, el peronismo tuvo la capacidad de redefinir, ampliándola en su componente social, la noción de ciudadanía, logrando fuertes apoyos en los sectores sociales más excluidos social y políticamente (James, 2010).

En relación a la organización misma del Estado, para Perón, era fundamental reformarlo para que pudiera garantizar efectivamente los derechos sociales comprometidos. Durante los años en los que se extendieron los primeros dos gobiernos peronistas, se promovieron diversas ventajas para la promoción de una mayor y mejor capacidad organizativa de la clase trabajadora, favoreciendo la ampliación de la afiliación sindical (James, 2010). La implementación del Estado social tendrá como correlato la alta formalización del empleo y las muy bajas tasas de desempleo y arrojará como consecuencia una “cuasi” universalización del alcance de las prestaciones sociales (cobertura sanitaria, acceso a centros educativos y acceso a los beneficios de la seguridad social entre otras)<sup>2</sup>. Ello supuso no solo

---

<sup>2</sup> “El gobierno va a dar a los sindicatos obreros todo el dinero que necesiten para construirse y organizarse: tener sus locales, sus mutualidades y sus escuelas. Porque es el sindicato el que hace que se cumplan los derechos del trabajador que figuran en la Constitución [...] Gobierno y

un profundo crecimiento de la densidad sindical sino también un desarrollo de mecanismos de negociación colectiva. Por otro lado, disposiciones en torno a la organización sindical pautarían la agrupación por sector de actividad, en lugar de la organización por empresa u oficio, y el reconocimiento, a través del Ministerio de Trabajo, de un solo sindicato por actividad capaz de negociar con el sector empresario (James, 2010, pp. 22-23)<sup>3</sup>.

Las medidas adoptadas aseguraban ventajas a los sindicatos, como la protección de sus representantes ante situaciones de persecución o beneficios sociales a partir de las contribuciones de los afiliados, que contarían con el Estado como garante de su efectiva aplicación (James, 2010). A partir de la Ley 14250, la negociación colectiva se convirtió en “la principal actividad del sindicalismo organizado e institucionalizado [...]” (Díaz, 2010, p. 129). Esta fuerte imbricación del gobierno en el ámbito sindical determinó una incorporación del actor sindical a la arena política de forma efectiva (fortaleciéndolo y multiplicando sus fuerzas), al tiempo que el correlato directo fue la reducción en los márgenes de autonomía de acción de estos colectivos (Fernández, 2010).

Las crisis económicas sucesivas, producidas desde mediados de los años ochenta hasta finales del siglo pasado, así como las reformas de signo neoliberal profundizadas en Argentina desde la salida de la última dictadura cívico-militar, minaron las bases del modelo industrial y el Estado de bienestar. Tal deterioro y desarticulación implicará un creciente número de trabajadores desempleados y un aumento de la informalidad laboral, determinantes de una exclusión creciente de personas de las políticas de protección social estructuradas, justamente, a partir del mercado formal de trabajo. Este desfase entre matriz de protección y nuevos riesgos sociales ha representado, durante las últimas dos décadas, uno de los principales problemas a nivel de política social, no solo en Argentina sino prácticamente en la totalidad de la región.

Ya desde los años en que se extiende la dictadura cívico-militar (1976-1983), la matriz de bienestar comenzaría a reformarse al influjo de postulados conservadores. De esta manera, se fueron transfiriendo paulatinamente varios servicios públicos del ámbito nacional al provincial, pero la transferencia de responsabilidades no sería acompañada del traspaso de los recursos ni de las capacidades institucionales necesarias para afrontar dichas tareas. La opción reformista tomada por Argentina se puede asociar a una respuesta “liberal”, en contraposición al camino “estatista” seguido por países como Uruguay o Costa Rica (Filgueira y Martínez Franzoni, 1998).

---

sindicato son dos instituciones que buscan las mismas cosas para el pueblo argentino [...]” (Perón, 1950 en Díaz, 2010, p. 130).

<sup>3</sup> Estas disposiciones se implementaron mediante el Decreto 23.852 de 1945, que se conociera como Ley de Asociaciones Profesionales (James, 2010).



A nivel de reforma del Estado, en general, pero también en materia de políticas sociales, en particular, los postulados neoliberal estuvieron dos principios fundamentales: la focalización y la descentralización (Repetto y Andrenacci, 2006). A partir de la salida de la dictadura, las vías neoliberales implicaron un traspaso radical de la provisión de bienes y servicios hacia mecanismos de mercado, a pesar de que la asignación pública continuó siendo relativamente alta, combinándose diferentes formas de prestación con una primacía de la focalización en el caso de las intervenciones públicas en áreas como la sanitaria o las pensiones y prestaciones por desempleo (Martínez Franzoni, 2005, p. 25). Las diferencias y desigualdades en ingresos y acceso a servicios entre quienes se encontraban en condición de pobreza y el resto de la sociedad se acentuaron debido a la escasa desmercantilización que producían las políticas y programas impulsados.

El retorno a la democracia no logrará revertir la tendencia del proceso de fragmentación iniciado años atrás y tampoco transformar los cada vez peores indicadores en materia de pobreza y de exclusión social. Es posible realizar una lectura que otorgue relevancia a las resistencias de las distintas corporaciones sectoriales (Repetto, 2003) y permita explicar la incapacidad gubernamental de dar respuesta a la crítica situación social. Para comprender a qué alude la idea de resistencia corporativa en ese contexto cabe mencionar el rol que desempeñó el movimiento sindical. No obstante, resulta complejo comprender su posicionamiento frente al elenco gobernante radical sin aludir a la posibilidad de pensarlo como encarnación-representación de la fuerza política peronista en la oposición<sup>4</sup>.

Los gobiernos sucesivos desarrollaron una reestructura del Estado orientada por los principios establecidos por el Consenso de Washington. Los procesos de desregulación del mercado de trabajo durante este periodo implicaron que el empleo dejara de officiar como el pilar exclusivo del sistema de protección social e, institucionalmente, el eje de la política social pareció dejar de estar en manos del Ministerio de Trabajo. La flexibilización, que en el caso argentino fue especialmente desreguladora, tuvo muy fuertes repercusiones en cuanto a los niveles de participación sindical –debilitando la capacidad de presión del sindicalismo– así como aumentando notable y dramáticamente las cifras de personas insertas en un régimen de empleo informal, con importantes consecuencias sobre la precarización de sus condiciones de trabajo. La política social comenzó a asociarse al entramado asistencial del sistema, lo que implicó que la “red” de protección “dejara caer” a mucha gente que conformó una nueva categoría social: “los nuevos pobres” (Repetto, 2003; Kessler y Di Virgilio, 2008).

Este modelo de crecimiento de corte excluyente comenzó a tener efectos importantes en los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión en Argentina. La profundización del

---

<sup>4</sup> El primer gobierno de la posdictadura estaba dirigido por Raúl Alfonsín, perteneciente a la Unión Cívica Radical (UCR).

direccionamiento neoliberal ante la asunción del gobierno liderado por Fernando De la Rúa erosionó la deteriorada matriz social existente en Argentina e imprimió hondas huellas en las condiciones de vida de la población en su conjunto, habilitando el desenlace de una profunda crisis que, en 2001, derribará todo atisbo de legitimidad gubernamental y precipitará al sistema político a un abismo.

Como correlato de la crisis, el sistema de protección social argentino se evidenciará incapaz de afrontar el deterioro en las condiciones de vida de una amplia mayoría de argentinos. A finales de 2001, se sucederán varios presidentes temporales en un momento de total peligro de supervivencia de las instituciones políticas vigentes. La “normalización” del sistema político se auspiciará con la llegada al gobierno del peronismo, encabezado por Néstor Kirchner, resultante de las elecciones nacionales de 2003. El gobierno asumirá el 25 de mayo de ese año, con una legitimidad horadada por el bajo porcentaje de apoyo expresado en un 22% de votos en las elecciones y encauzará, desde sus primeras definiciones políticas, la red de apoyos sociales que se erigirá como base de sustentación y legitimidad política de su gobierno. Al mismo tiempo, irá perfilando su construcción identitaria e ideológica en un ejercicio de revisión, rescate y resignificación de las marcas del pasado peronista.

### *El sector salud en Argentina*

Analizando la conformación del sistema de salud argentino, el mismo se fue estructurando a lo largo del siglo XX en torno a tres subcomponentes, diferenciados en un primer momento por sus mecanismos de financiación: un subsector financiado exclusivamente por recursos públicos, fondos de seguridad social –denominados Obras Sociales– sustentados en los aportes a la seguridad social de trabajadores y empleadores y planes privados de atención financiados por pago directo de los usuarios. El subsector mutual, o de aseguramiento colectivo, fue el que adquirió mayor relevancia desde la década del cuarenta del pasado siglo, siendo el componente del sistema que sufriría en décadas posteriores mayores intentos de reforma y ajuste (Alonso *et al.*, 1999). Estas instituciones fueron y son históricamente administradas en su gran mayoría por los diferentes sindicatos, que adquieren para ello gran autonomía respecto a la regulación estatal.

El Estado, al igual que lo ocurrido en el caso uruguayo –y en líneas generales en toda la región– ingresó relativamente tarde en la provisión, y sobre todo en la regulación, del sistema de atención sanitaria. Los primeros avances en la supervisión llegaron en Argentina en 1946, desde el entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar que determinará, recién en 1970, la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores formales (Lloyd-Sherlock, 2007). Los principales problemas vinculados a la estructura del sistema de salud argentino se han vinculado, y vinculan, a la casi inexistente articulación de los subsectores, la desigualdad en los niveles de calidad de la atención de salud y los problemas

de acceso a los servicios por parte de algunos grupos poblacionales. Se puede destacar, también, el escaso nivel de regulación, fundamentalmente en el subsector de los seguros privados (OPS, 1998; Alonso *et al.*, 1999).

En cuanto a las Obras Sociales, los sindicatos tenían, al momento en que se consolidó el sistema, el monopolio sobre la rama de actividad a la que estas pertenecían. Dicho monopolio se manifestaba en la imposibilidad de los afiliados de elegir alguna Obra Social distinta a la gestionada por su sindicato de pertenencia. Eso implicó que:

[...] el sistema de obras sociales se constituyó en una cuestión central en la relación Estado-sindicatos. Al quedar colocada en el ámbito global de la cuestión de la política laboral y sindical, esta cuestión hace eco de conflictos extra sectoriales y se generan en torno a ella intercambios políticos y compensaciones cruzadas entre las diversas arenas en las que está implantado el actor sindical. (Alonso *et al.*, 1999, p. 18)

La estructura laboral y productiva que se fue consolidando en Argentina se caracterizó dentro del panorama regional, entre otras cosas, por una elevada proporción de asalariados, fundamentalmente en las áreas urbanas. Ello permitió que los sistemas de seguridad social y salud –al igual que ocurrió en Uruguay– tuvieran amplios niveles de cobertura.

En el caso particular de la cobertura sanitaria, se estima que a lo largo de la década del setenta aproximadamente dos tercios de la población se encontraba cubierta por alguna Obra Social (Alonso *et al.*, 1999). Sin embargo, este predominio del seguro social como opción de cobertura no fue una opción inevitable. A lo largo de las décadas del cuarenta y cincuenta, se destinaron importantes recursos para fortalecer el subsector público de asistencia, por ejemplo, a través de la construcción de una red de hospitales en diversos puntos del país. Este avance determinó cierto enfrentamiento entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Bienestar en conjunto con los sindicatos por la supremacía en relación al modelo dominante de aseguramiento y acceso a la salud, conflicto que a lo largo de los años terminó decantando a favor de estos últimos (Lloyd-Sherlock, 2007).

Luego de la dictadura cívico-militar, fueron apareciendo algunos intentos por regular el sector, al tiempo que se intentaron ofrecer condiciones a los usuarios que incentivaran su capacidad de elección del prestador, promoviendo en las Obras Sociales la adopción de mejoras en la utilización de los recursos y la calidad de los servicios. Algunas de estas propuestas de reforma, en consonancia con los postulados neoliberales, eran promovidas por los Organismos Financieros Internacionales (OFI), fundamentalmente por el Banco Mundial. Dichas propuestas se centraban en la privatización del régimen de seguro social y en la completa libertad de elección por parte del usuario. No obstante, también se presentaron proyectos de reforma que tuvieron la intención de acercar a la ciudadanía al gobierno de las Obras Sociales que, para ese entonces, ya constituían

la principal fuente de ingresos de los sindicatos. En tal sentido, la propuesta de conformar un Sistema Nacional de Salud en 1985 incluía la elección de las autoridades de estos prestadores a partir del voto de los afiliados, en una instancia separada de las elecciones realizadas dentro de los sindicatos (Alonso *et al.*, 1999), medida a la que los sindicatos se opondrían férreamente.

Antes de la llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional, la situación en materia sanitaria era de crisis estructural, tanto financiera como de cobertura, producto de los problemas derivados de la configuración misma del sistema. Entre ellos, vale la pena destacar la importante pérdida de afiliados que fueron sufriendo las diferentes Obras Sociales a partir del empeoramiento de los indicadores de empleo formal de la economía argentina durante los últimos treinta años; la consecuente sobrecarga de las estructuras públicas de atención en un contexto de escasez de recursos destinados a dicha área; las diferencias de calidad en los servicios ofrecidos por los diferentes prestadores, nuevamente, el casi total abandono de las instituciones del Estado de sus funciones de regulación y control de los diferentes prestadores del sistema, en especial de las Obras Sociales.

### Configuración de la matriz de protección social en Uruguay

Ingresando al análisis del caso uruguayo, el perfil de su estructura de protección social lo sitúa como uno de los países pioneros en la región. En relación al desarrollo de sistemas de seguridad social, las primeras políticas se pueden encontrar ya en el 1919 (Arim, 2009). Además, es posible vincular a las diferentes acciones una búsqueda y aspiración por alcanzar la universalización y la integración del conjunto de la sociedad a dichos servicios públicos. Como contrapartida a esta vocación universalista, aparece el hecho de que los aspectos asociados a la provisión estuvieron históricamente estratificados de acuerdo a la inserción en el mercado formal de trabajo y al sector de pertenencia dentro de dicho mercado. Estos fueron los rasgos que llevaron a Fernando Filgueira a colocar, también, al caso uruguayo dentro de la categoría de universalismo estratificado.

La construcción del Estado en Uruguay, junto con su consolidación institucional, data fundamentalmente de las últimas décadas del siglo XIX y primeras décadas del XX. Como particularidad de este caso, dicho proceso estuvo condicionado por el accionar de los dos principales partidos políticos –el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional o Blanco (PN)–, quienes fueron estructurando las macroinstituciones del nuevo país (sistema electoral, organización de los poderes públicos, institucionalidad estatal) a partir de los pactos que se iban negociando luego de cada enfrentamiento entre estos grupos que, incluso iniciado el siglo XX, eran de carácter armado (Lanzaro, 2003).

Ante la ausencia de un Estado absolutista que construyera una burocracia con ciertos niveles de profesionalización, en el caso uruguayo, el proceso estuvo liderado por los propios partidos políticos, lo que dotó a esta nueva estructura de un carácter

patrimonialista que incidirá de forma importante en los sucesivos procesos de expansión de la actividad estatal, fundamentalmente en el área social (Papadópolos y Zurbriggen, 2007). A esta secuencia temporal –la existencia de “partidos” antes que de un Estado– que explica en parte la cooptación de los partidos políticos de las instituciones estatales, se le debe agregar la presencia de una sociedad civil muy débil que determinó una temprana y fuerte presencia estatal en diversos ámbitos que, en otras sociedades, fueron generalmente “reservados” exclusivamente para el ámbito privado. Se constituirá en rasgo característico de la sociedad uruguaya su carácter “estatista”, que se podrá advertir de forma clara en ámbitos como la seguridad social o la educación, pero que no será una característica tan notoria en materia de atención sanitaria.

Otro aspecto relevante, referido a las primeras etapas de construcción del Estado uruguayo, consiste en una alta fragmentación institucional derivada, de la lógica negociadora y coparticipativa construida por los dos partidos tradicionales. En este sentido, la lógica predominante de reparto de recursos de poder determinó un proceso de “inflación institucional” en las diferentes áreas de intervención pública, con el objetivo de compensar posibles desvíos respecto de los equilibrios de poder y cargos de dirección existentes. La existencia de directorios colegiados e integración bipartidaria en prácticamente todo el universo de empresas públicas y organismos descentralizados es otra muestra de este fenómeno que implicó la consolidación de acuerdos muy orientados a la estabilidad y a la preservación del *statu quo* y, por tanto, poco proclives al cambio institucional y político más dinámico.

Bajo estos parámetros de predominio partidario y debilidad estructural de la sociedad civil es que se inicia, sobre la década de 1920, una progresiva incorporación a la vida política de la clase obrera. Ese ingreso recibe un impulso proveniente de medidas como las que han sido referidas, la universalización del sufragio masculino y los primeros pasos hacia la legalización efectiva de los sindicatos. A diferencia del recorrido que Esping Andersen presenta para los países europeos, en el caso uruguayo, la “construcción” del actor sindical estuvo en buena medida determinada por los desarrollos legales que se producían desde el Estado, principalmente en materia de legislación laboral, por lo que los primeros pasos hacia la construcción de un Estado de bienestar no provinieron de las presiones y las demandas de la clase obrera, sino que oficiaron como mecanismo de integración social –pero, fundamentalmente, de integración política– para los partidos políticos tradicionales.

### *El sector salud en Uruguay*

En materia de políticas de atención sanitaria, el avance del siglo XX fue configurando un sistema similar al existente en Argentina, compuesto, fundamentalmente, por tres subsectores: uno público con un fuerte componente asistencial, uno privado con fines de lucro de muy escaso peso en términos de cobertura y un componente privado sin fines

de lucro, que ha sido el de mayor desarrollo e influencia en la evolución del sistema: el llamado “Sector Mutuo”<sup>5</sup>. Por otra parte, a diferencia del sistema de Obras Sociales argentino, la evolución de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) no tuvo un vínculo tan fuerte y directo con los sindicatos en relación a la propiedad y gestión de los centros de atención sanitaria.

Las instituciones mencionadas fueron apareciendo desde finales del siglo XIX y, en su gran mayoría, tuvieron una base de representación de inmigrantes (MSP, 2009). Este movimiento fue creciendo rápidamente en relación a la cobertura de la población como también respecto a la especialización de sus actividades. Esto llevó a que el Estado tuviera que comenzar a generar una serie de mecanismos de intervención, centrándose en promover reglamentaciones y regulaciones a la actividad de las IAMC. Sin embargo, en líneas generales, la regulación fue tímida y sin las capacidades necesarias para ejercer efectivamente la rectoría del sistema. La tardía respuesta del Estado queda patentada, entre otras cosas, por el hecho de que recién en 1934 se creó el Ministerio de Salud Pública.

El desarrollo prácticamente paralelo de las diversas funciones del Estado, como las administrativas, las actividades de seguridad interna y exterior, junto con la conformación de nociones de ciudadanía específicas del nuevo país, ayudó, de acuerdo a algunos autores, a que, por ejemplo en materia sanitaria o en el resto de políticas de seguridad social, la expansión de la cobertura no siguiera patrones universalistas, sino que priorizara a aquellos grupos que contribuían a consolidar este proceso de construcción de un Estado-nación: funcionarios públicos (militares y civiles) y maestros (Filgueira *et al.*, 2004). Será a partir de la década del cuarenta y comienzos de los años cincuenta que comenzará un mayor desarrollo del actor sindical en las diferentes ramas de actividad. Los sindicatos comenzarán a negociar, directamente, con los prestadores de carácter mutuo la existencia de paquetes de servicios para todos sus afiliados. Esta negociación bilateral comenzó a tener consecuencias similares a las presentadas en el caso argentino en términos de desigualdades del sistema en su conjunto debido a que la cantidad de servicios, y también en buena medida la calidad de los mismos, estaba determinada por el peso numérico del sindicato y su capacidad de negociación y presión.

---

<sup>5</sup> Por mutualismo podemos entender a un “[...] movimiento cooperativo para formar sociedades de ayuda mutua en la industria, la agricultura, seguros, banca, etc. En sentido lato, reconocimiento de la interdependencia recíproca y de la tendencia a la ayuda mutua manifiestas en cualquier forma de colectivismo [...]” (Pratt Fairchild, 1949 en Kruse, 1994). Más específicamente, una sociedad mutuo o de socorros mutuos será definida como una “[...] asociación de personas y capitales para el mejoramiento de la condición moral y de la situación económica de sus participantes” (Weber, 1908 en Kruse, 1994).

Esta matriz de bienestar se comenzó a consolidar e institucionalizar de forma definitiva en este mismo periodo, denominado “neobatllismo” y liderado por el Partido Colorado, a partir del impulso de una importante participación del Estado en la vida económica y social del país. A diferencia del primer batllismo, que promovió un Estado interventor desde la promoción de experiencias productivas a través de empresas de propiedad estatal y de carácter público, el neobatllismo optó por concentrar sus intervenciones en la regulación y supervisión de la producción de bienes y servicios, sin retroceder en las áreas de producción estatal ya existentes (Caetano y Rilla, 2004).

La creación en 1943 de los Consejos de Salarios, implicó la activa participación del Estado en la regulación del mercado laboral mediante instancias de negociación bipartita o tripartita, según diferentes ramas o sectores de actividad. Se instauró, también, mediante dicha norma, un salario mínimo nacional y una transferencia de renta denominada Asignación Familiar, que se instauró como compensación salarial obligatoria para todo el sector privado (Midaglia y Silveira, 2009).

En relación al sistema sanitario, durante esta época, se sucedieron intentos de reforma, presentados por legisladores de diferentes partidos políticos, que pretendían implementar un servicio nacional de salud al estilo del modelo inglés promovido por Beveridge, o bien universalizar el seguro de salud acercándose más a experiencias de la Europa continental como Alemania o Francia. Sin embargo, ninguno logró pasar el tratamiento de las comisiones del Parlamento Nacional. Esta fue la constante de las siguientes décadas, acentuando así la idea de inmovilismo del sistema de salud uruguayo (Fuentes, 2010). Otro elemento compartido entre las ideas de reforma es que ninguna de ellas, a pesar de ver en el funcionamiento del subsector privado las principales causas de la crisis estructural del sector, le adjudicaba al sector mutual un rol clave en la construcción de un nuevo sistema.

A partir de entonces, y hasta la crisis económica y financiera de 2002, el sector salud en Uruguay se caracterizó por un amplio consenso político y social en torno a las dificultades y carencias del sistema pero, al mismo tiempo, por la imposibilidad de arribar a acuerdos o a las mayorías necesarias para promover algún tipo de transformación. Algunos de los principales problemas del sector previo al acceso al gobierno del Frente Amplio eran los siguientes: predominio de un modelo de atención centrado en un enfoque curativo y asistencialista; situación de multiempleo del personal de la salud, que conspira contra la calidad de la atención; crisis sostenida del sistema mutual en los aspectos asistenciales y de financiamiento; dificultad para acceder y utilizar la cobertura de atención formal, que redundaba en una atención episódica y despersonalizada; deficiente organización del sistema de financiamiento y una distribución inequitativa de los recursos de salud disponibles; crisis de confianza de los usuarios en el sistema y en los equipos de salud; débil desarrollo del rol rector del Ministerio de Salud sobre el sistema de salud (MSP, 2009).

## El rol del sindicalismo en las matrices de bienestar

Este apartado pretende indagar en una caracterización del movimiento sindical argentino y uruguayo en los momentos que hemos considerado relevantes en la construcción o transformación de las matrices de bienestar de ambos países. Analizar la configuración del movimiento sindical, en el caso argentino, anima un direccionamiento de la mirada hacia el periodo instaurado tras la llegada del primer gobierno peronista, en 1946. No obstante, a efectos de presentar una revisión que habilite comparaciones con el caso uruguayo, cabe mencionar algunas de las señas del sindicalismo anterior a esa fecha.

Las primeras décadas del siglo XX encontrarán, tanto en Argentina como en Uruguay, diversas expresiones del movimiento sindical asociadas al anarquismo y al socialismo. 1930 será el año de creación de la central sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT). No obstante, los años finales de esa década, signados por un proceso de creciente politización del movimiento sindical, evidenciarán una débil articulación de la organización de los trabajadores. Ello se traducirá en incapacidad por constituir un cuerpo unificado de reivindicaciones, como consecuencia de la politización partidaria de los diferentes sindicatos, tanto a nivel parlamentario mediante el Partido Socialista, como respecto a la participación activa del Partido Comunista a nivel de las diferentes fábricas, lo que vendrá a contrariar las primeras disposiciones de la CGT referidas a la prescindencia de alineamientos con corrientes políticas (Torre, 2006).

Esta situación intentará ser cambiada en los inicios de la década del cuarenta, ya que el sindicalismo se asentará rechazando “la tutela de los partidos obreros” y erigiéndose como “grupo de presión independiente” (Torre, 2006, p. 50) abocado a la defensa de los intereses y representación de las demandas de los trabajadores. Estas disposiciones acarrearán fracturas en un movimiento sindical en formación. Se consolidará, finalmente, un particular modelo en que los sindicatos serán “corresponsables de la buena marcha del estado y de la economía” (de la Garza Toledo, 2001, p. 10).

Del lado uruguayo, el sindicalismo se estructuró a partir de un fuerte componente clasista que lo alejaría en una primera instancia de los vínculos directos con los partidos políticos. El carácter de este movimiento sindical estará signado por su fundamental adscripción al medio urbano y su referencia al ámbito industrial, además del despliegue de un espíritu de oposición que alimentará un perfil “ideologizado y fragmentario [...] revolucionario y combativo” (Senatore, Doglio y Yaffé, 2004, p. 2). No obstante, a mediados del siglo XX, las fuerzas políticas que protagonizan el gobierno auspiciarán formas de conciliación entre sectores diversos de la sociedad, que operarán como reaseguro del orden social, atenuando posibles posturas radicalizadas (Frega, Maronna y Trochón, 1985). Es posible, además, caracterizar al sindicalismo uruguayo como un movimiento descentralizado, abriendo la posibilidad de contrastar este rasgo con la configuración del sindicalismo y el Estado en la Argentina de esa época.



En Argentina, con el ascenso del primer gobierno peronista, se comenzará a consolidar una particular relación entre el sindicalismo y las fuerzas políticas. Peronismo y sindicalismo concertarán –forjando fuertes imbricaciones– un proceso de constitución de sus identidades desde la apelación a una base obrera compartida. Esa base, nutrida de una masa de asalariados expandida por el modelo de desarrollo industrial, propiciará cercanías rígidas con sindicatos que actuarán como “gestores importantes de sistemas de intercambios simbólicos y materiales entre bases obreras y estado(s)” (de la Garza Toledo, 2001, p. 11). Los partidos de izquierda, presentes en la escena nacional, quedarán al margen del movimiento peronista, entendiendo que “Perón había revuelto las cartas y que el nuevo movimiento les había arrebatado algo a todos: la mayoría electoral y el lugar de partido popular, bases y dirigentes en las provincias, o cuadros sindicales y el apoyo obrero en el perímetro de la Argentina industrial” (Altamirano, 2011, p. 19).

Durante esos mismos años en Uruguay, la expansión y consolidación del Estado social y de un modelo de priorización del desarrollo industrial, implicará una transformación en las identidades ideológicas de las diversas expresiones sindicales de comienzos de siglo y un pasaje hacia la constitución de un “sindicalismo de masas” (Senatore, Doglio y Yaffé, 2004, p. 2). A estas transformaciones acompañará una resignificación de la reivindicación sindical hacia el plano de las demandas inmediatas y un consiguiente abandono de nociones vinculadas a la construcción de un tipo de sociedad alternativa. Desde el propio Estado, se convocará a la instauración de un movimiento sindical negociador que no le reservará un rol protagónico (Lanzaro, 1986). Es posible situar aquí el momento de “desarrollo del sistema uruguayo de relaciones laborales” (Relasur-OIT, 1987), que inaugurará los Consejos de Salarios y desplegará un proceso de fortalecimiento de la afiliación sindical y despliegue de nuevos canales de diálogo en los espacios de relaciones laborales. El movimiento sindical quedará asociado, en un tiempo de bipartidismo protagonizado por Blancos y Colorados, al “ámbito principal de acción de la izquierda” (Senatore, Doglio y Yaffé, 2004, p. 3) donde el elemento comunista cobrará especial centralidad.

Retomando el caso argentino, el ala socialista de la izquierda sufrirá diversas interpelaciones internas debido a que algunos sectores consideraban que la oposición al gobierno peronista podría ser identificada con orientaciones liberales (Altamirano, 2011). Diferente fue el entusiasmo con el que el peronismo fue recibido por el comunismo. “Late en el país el fermento de una cosa nueva; las grandes masas asoman por primera vez en la vida política; se están removiendo las bases sociales de los partidos políticos” (Altamirano, 2011, p. 25). Una idea fundamental refiere a que “la era peronista borró en gran medida las anteriores lealtades políticas que existían en las filas obreras e implantó otras nuevas” (James, 2010, p. 25). Es posible pensar que, durante los primeros gobiernos peronistas, se articuló un modo de vinculación que, más allá de concretas ventajas que

acarreará para cada uno, implicará la construcción conjunta de una identidad ideológica cuyas marcas constituirán un legado y definirán una trayectoria de largo plazo.

El despliegue de la política en el ámbito laboral durante los primeros dos gobiernos peronistas arrojó como resultado “el surgimiento de un sólido sindicalismo de masas, la aparición de complejos aparatos de dirección gremial que posibilitarían la rápida movilización obrera, la unificación del movimiento sindical, la promoción de nuevos dirigentes con concepciones pragmáticas y realistas de la vida social y política y la experiencia de una participación en las decisiones estatales” (Fernández, 2010, p. 7). Este proceso de consolidación sindical implicará un alejamiento del movimiento obrero de la posibilidad de constituirse en actor portador de un proyecto social alternativo al sistema capitalista. La particular constitución del Estado durante este periodo implicará la pretensión de unificación de un sindicalismo peronista constitutivamente no clasista.

Por el lado uruguayo, el neobatllismo, que se desarrolla en el momento en que se institucionalizan las relaciones laborales en Uruguay y se inicia la consolidación del movimiento sindical, establecerá una articulación pacífica con el sindicalismo. No obstante, no se definirán vínculos de hermandad entre el partido y el sindicalismo. Será el agrietamiento del sistema bipartidista tradicional, años más tarde, el que abrirá espacios de convergencia del movimiento sindical en una configuración de fuerzas políticas de izquierda, fundante de afinidades futuras entre el sindicalismo y el Frente Amplio.

En la década del setenta, la base social del movimiento sindical uruguayo alimentará la base social de la coalición de fuerzas políticas de izquierda en gestación. Finalizando la década del sesenta, comenzaría a percibirse el derrumbe del modelo de desarrollo antes referido y la suspensión de la convocatoria a los Consejos de Salarios, hechos que avivarán una politización del movimiento obrero conforme a la radicalización de sus reivindicaciones. Esto, a su vez, conllevará el rescate de planteos de impugnación al modelo económico vigente. Es entonces que se avizoran impulsos de unificación del sindicalismo, que desembocarán en la conformación de la Central Única Sindical, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), en 1966<sup>6</sup>, que será PIT (Plenario Inter-sindical de Trabajadores)-CNT a partir de 1994.

El movimiento sindical evocará una pretensión de no reglamentación de su propia estructura y promoverá un abarcativo proyecto político, desalojando todo atisbo de neutralidad. Es posible pensar su articulación sobre dos canales de legitimación: uno de tipo corporativo, que supone una disposición de los líderes sindicales a expresar reivindicaciones específicas de los trabajadores, y otro de tipo político e ideológico,

---

<sup>6</sup> La unificación sindical se concreta, en Uruguay, tras la convocatoria del Congreso de Unificación Sindical, que se extiende entre los días 28 de setiembre y 1 de octubre de 1966 (Aguirre Bayley, 1985, p. 15).

asociado a la capacidad de generar adhesiones ampliando la base social del movimiento y asegurando la cohesión interna (Filgueira, 1990).

### **Caracterización de la matriz social argentina y uruguaya a comienzos del siglo XXI**

Este apartado estará abocado a revisar la reconfiguración de las matrices de bienestar a comienzos del presente siglo en Argentina y Uruguay, bajo los gobiernos de Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez, respectivamente. A partir de una mirada sobre las políticas del área laboral y de atención sanitaria, se pretende rastrear continuidades y rupturas respecto a las configuraciones del pasado y a los modos de relacionamiento de las fuerzas políticas con el movimiento sindical.

En el caso argentino, el gobierno encabezado por N. Kirchnerha sido caracterizado a partir de su pertenencia aun partido “de raigambre nacional-popular” que manifiesta una “recreación del peronismo” (Lanzaro, 2007, p. 14). El gobierno habría logrado instaurar una combinación de liderazgo y alianzas que le permitió reubicar al peronismo en un rol predominante. Por otro lado, logró ocupar un espacio alternativo al neoliberalismo, pretendiendo esbozar un retorno discursivo a las fuentes históricas del justicialismo (Svampa, 2008). Esta cercanía entre kirchnerismo y peronismo se advierte en múltiples discursos y acciones que apelan a lo nacional-popular (Muñoz y Retamozo, 2008).

El retorno del intervencionismo estatal, tanto en lo económico como en lo social, permite pensar en este modelo como en un “nuevo desarrollismo” (Bresser-Pereira, 2007). Por otro lado, resulta relevante destacar el sitio que ha ocupado históricamente la izquierda en Argentina en tanto constituye un elemento central para la comparación con el caso uruguayo y rastrear las huellas que imprimió sobre el perfil político y cultural de la misma la trayectoria del movimiento conducido por Perón, confrontando esa izquierda argentina inspirada en la matriz liberal-socialista con el par nacional-popular, discursivamente apropiado por el peronismo histórico. Desde esas nociones, se pueden pensar los vínculos entre el peronismo kirchnerista y diversas expresiones de la izquierda a los que incumbe la trayectoria del líder del kirchnerismo, vinculada a un pasado de militancia peronista en la década de 1970.

El gobierno instaurado en Uruguay tras la primera victoria, a nivel nacional, del Frente Amplio asienta un “[...] proceso gradual de creación y recreación de instituciones redistributivas” a las que acompaña una pretensión de universalizar las prestaciones sociales del Estado (Méndez, Senatore y Traversa, 2009). Este gobierno, caracterizado por Lanzaro como “Socialdemocracia Criolla” (Lanzaro, 2010), tuvo como principales objetivos, al igual que en el caso argentino, lograr un reposicionamiento del rol del Estado en materia de desarrollo productivo, pero, también, como garante del bienestar de la sociedad y promotor de ciertas instancias redistributivas.

## Políticas laborales

En torno a la dirección que toma la política laboral durante el primer gobierno del peronismo kirchnerista, puede identificarse en la gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) una impronta vinculada al restablecimiento de la negociación colectiva tripartita y a la mejora en el salario mínimo, así como la expansión de la cobertura a los trabajadores que, por sus aportes, no hubieran tenido posibilidad de acceder a una jubilación (Fernández, 2010). Esas instancias implicaron que la negociación colectiva reformulada aumentara un 73% en relación al periodo anterior. Esto se explica tanto por el aumento de negociaciones como por la incorporación de unidades con mayor número de trabajadores.

Otro dato de especial relevancia lo constituye la aprobación, en marzo de 2004, de la Ley 25.877, que desplaza a la “Ley Banelco”, creada durante el periodo anterior. Las modificaciones se organizaron en temáticas relativas al derecho individual y fomento del empleo, al derecho colectivo y a las cuestiones inherentes a la administración laboral y hallan inspiración en las ideas de promoción de empleo decente y la toma de partido por fórmulas legales de estímulo de la negociación colectiva. Los cambios en materia de regulación de las relaciones laborales constituyen un dato importante en tanto el anterior periodo de orientación neoliberal se caracterizó por un profundo proceso de desarticulación de la normativa de protección laboral. Por otro lado, el incremento de los niveles de precarización laboral, que se tradujo en aumento en los niveles de desocupación, de trabajo no registrado, subempleo y expansión de contratos, implicó un aumento de las distancias entre las condiciones laborales y los niveles salariales de los trabajadores formales, registrados y los precarios o en negro<sup>7</sup>. Tal situación demandó respuestas del gobierno, que se traducirían en, por ejemplo, el Plan Nacional de Regularización de Trabajo, creado en 2003. La normativa tuvo inspiración en lo postulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que definió un viraje respecto a normativas anteriores y permite equiparar el argentino al caso uruguayo, en el que la normativa dictada también se inspirara en tales postulados.

No obstante, a 2005 no se había logrado aún revertir los altos niveles de desempleo y precariedad laboral profundizados como correlato de las décadas anteriores. Se reconoce, sí, que la implementación de la política laboral auspiciada por el gobierno de N. Kirchner tendió a equilibrar “las fuerzas de actores sociales”, promoviendo empleos de calidad y combatiendo la precariedad y el no registro (MTEySS). Atendiendo al sitio que ocupa el

---

<sup>7</sup> Ello condujo a que, en 2005, “Mientras los trabajadores en blanco perciben en promedio \$833 mensuales, los cuentapropistas reciben una media de \$579, los asalariados no registrados \$365 y los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar apenas \$192. El ingreso promedio, por su parte, es de \$ 648” (Lozano, 2005 en Del Bono y Gaitán, 2005, p. 7).

sindicalismo en este direccionamiento de la política salarial, es de especial relevancia señalar que “hubo un peso más importante de las cláusulas (en las negociaciones) que destacan la presencia del sindicato como vehículo de las preferencias e inquietudes de los trabajadores y una menor participación de las cláusulas que se traducen en mayor flexibilidad interna (polivalencia, jornada, etc.) y externa (modalidades de contratación) [...]” (MTEySS).

En Uruguay, también se produjo un retorno a los mecanismos de negociación colectiva. La apuesta al fortalecimiento de dichas instituciones se traducirá en diferentes políticas públicas, que buscarán poner en un lugar central la noción de trabajo, vinculándolo a la generación de valor social. En este marco, se plasmará la reinstalación de los Consejos de Salarios y la ampliación de las condiciones para la organización y la acción sindical. Se creará, también, un Consejo Superior Tripartito y un Consejo Superior Rural, encargados de categorizar a los sectores de actividad y definir cambios en la Ley de Consejos de Salarios. Se instala, por otro lado, un Consejo Bipartito de diálogo y negociación con los funcionarios públicos. Se realizará una convocatoria a un “compromiso nacional para el empleo, los ingresos y las responsabilidades”<sup>8</sup> dirigida a cimentar las nuevas condiciones de negociación entre los protagonistas de las relaciones laborales<sup>9</sup>.

A las definiciones en torno al rescate e implementación de los Consejos de Salarios se agregaron diversas resoluciones en el ámbito normativo, entre ellas, la Ley de Tercerizaciones, dirigida a la protección de trabajadores pertenecientes a terceras empresas, cuya participación en el mercado laboral se viera incrementada en la década del noventa con el aumento de la importancia del sector servicios en el mercado laboral, así como una ley relacionada con la negociación colectiva, con pretensiones de regulación del sistema de negociación en sentido general, abarcando incluso el nivel de empresa y una Ley de fuero sindical (Senatore, 2009).

## Políticas de salud

Como fue presentado anteriormente, los sistemas de salud conformados en Argentina y Uruguay han dado cuenta, en sus configuraciones iniciales, de una serie de diferencias importantes en términos de institucionalización y gestión de servicios. No obstante,

<sup>8</sup> La propuesta mencionada es definida por Tabaré Vázquez, Presidente de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, abocada a “el análisis de los temas de informalidad, reforma del Estado y marco normativo de la negociación laboral” (Senatore, 2009, p. 9).

<sup>9</sup> Como resultado de las transformaciones en el espacio de relaciones laborales en Uruguay, auspiciadas por la llegada al gobierno del Frente Amplio, los niveles de desempleo se ubicarán, en 2008, en torno al 7,6 %, siendo cercanos al 20% a la salida de la crisis de 2002. Claros incrementos salariales serán otro dato, cuya explicación encontrará especial asidero en la posibilidad de canalización de las demandas de los trabajadores a partir de sus representaciones sindicales, dotadas, nuevamente, de mecanismos de negociación colectiva.

ambos casos presentaron a finales del pasado siglo una serie de problemas y escenarios de crisis que, en muchos casos, se parecieron entre sí, como la pérdida de cobertura formal de sectores importantes de la población, producto del alto desempleo e informalidad existente, y problemas estructurales relacionados con la falta de coordinación e integración entre los diferentes subsectores de atención.

La propuesta electoral con la que N. Kirchner disputó la presidencia presentó en materia sanitaria diferencias en relación a procesos anteriores. En primer lugar, su “Plan Federal de Salud” partía del reconocimiento de que el Estado debía jugar un rol mucho más importante, oficiando de garante de ciertos niveles básicos de servicios de atención sanitaria (Argentina. Presidencia de la Nación, 2004). Dicha propuesta, al igual que el proyecto de reforma que impulsó el Frente Amplio en Uruguay, contenía una serie de principios claramente renovadores, como la aspiración a un cambio en el modelo de atención orientando el servicio hacia la prevención o la necesidad de una mayor organización de la sociedad civil como forma de fomentar la participación social en esta arena de política. La política sanitaria que se desarrolló en el periodo comprendido entre 2003 y 2007 se compuso de intervenciones en “salud sexual y procreación responsable, destinada a promover igualdad de derechos con el respaldo financiero del ministerio nacional”; también políticas vinculadas a los medicamentos, que se tradujeron en la creación del “Programa Remediar” y la Ley de Medicamentos Genéricos, y una “revitalización del papel del Consejo Federal de Salud [...]” (Repetto y Chudnovsky, 2009, pp. 65-66).

Los mayores acentos se encontraban en la necesidad de garantizar el acceso universal de la población a los servicios de atención sanitaria, ofreciendo una serie de servicios ajustada a las necesidades de las diferentes regiones del país (Argentina. Presidencia de la Nación, 2004). En relación a las Obras Sociales y al rol del sindicalismo en el sistema, la propuesta de gobierno no cuestionó la lógica existente, particularmente en cuanto a la gestión sindical de estas instituciones; sí existieron menciones a la necesidad de implementar mejoras, generando una serie de “garantías explícitas” de cobertura para el conjunto de instituciones o la construcción de un régimen de libre movilidad de los usuarios entre las instituciones. La materialización de estas iniciativas u objetivos fue casi nula. Una posible explicación de ello alude a que las prioridades del gobierno no se ubicaron en el área de la salud; otra refiere a que los fuertes intereses corporativos, por ejemplo de las empresas farmacéuticas, lograron bloquear o demorar muchas de las iniciativas definidas. El débil avance en la concreción de las propuestas en la materia supuso que la plataforma electoral para el siguiente periodo de gobierno, que sería encabezado por Cristina Fernández, repitiera en materia sanitaria prácticamente las mismas consignas (Navarro, 2007).

En el caso uruguayo, las respuestas del gobierno se vincularon a la implementación de una reforma de corte estructural que se materializó en 2007: el Sistema Nacional

Integrado de Salud (SNIS). Este nuevo sistema se propuso reformar tres aspectos básicos de cualquier sistema de salud: el modelo de financiamiento, el de atención y el de gestión. El proceso de construcción del sistema fue complejo, sobre todo a raíz de que la propuesta se fue construyendo sobre la base de una amplia participación social en instancias de negociación entre los diferentes actores involucrados: trabajadores médicos y no médicos, empresas prestadoras y usuarios fundamentalmente. La intensidad de la implementación fue muy fuerte, sobre todo a partir de la promulgación de tres grandes leyes: la descentralización administrativa de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE); la creación del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y la expansión de derechos a partir del aumento de la cobertura del sistema, junto a la creación de la Junta Nacional de Salud (Junasa), agencia encargada de regular a los diferentes actores del nuevo sistema.

A nivel de atención, el SNIS se propuso avanzar progresivamente en la incorporación del conjunto de la ciudadanía a un único Seguro Nacional de Salud, además, tuvo como objetivo orientar los servicios hacia el primer nivel de atención, a partir de la promoción de prácticas de prevención y el fortalecimiento de la figura del médico de familia, entre otros cambios. Desde el punto de vista del financiamiento, la lógica que primó fue “cada quien según sus capacidades, y a cada quien según sus necesidades”, separando así el pago por los servicios con la atención sanitaria. Estos cambios, *a priori*, manifiestan una clara intención de avanzar hacia la configuración de un Sistema Nacional de Salud de tipo Beveridge. No obstante, la transformación más trascendente en relación a lo trabajado en este artículo corresponde a los cambios en el modelo de gestión del sistema de salud uruguayo.

La innovación más destacable alude a la participación social, que permeó los diferentes estratos y componentes del sistema (Rodríguez Araujo, 2011). Tanto a nivel de las instituciones de conducción del sistema, como la Junasa o el propio ASSE, como a nivel de prestadores públicos y privados, se instalaron espacios de dirección o asesoramiento y control donde participan trabajadores y usuarios del sistema. Esta medida ha fortalecido la actuación del PIT-CNT en el sector sanitario, ya que ha sido el único actor reconocido por el gobierno para proponer nombres para estos cargos. Una mención particular merece el caso de los médicos: formalmente, no existen espacios reservados para este actor central en el sistema. Ello se debe a que el gobierno ha entendido que los médicos, en tanto trabajadores, ya se encuentran representados. Este hecho debe ser marcado como un intento de debilitar el grado de corporativismo en el sector. En cuanto a los resultados y la configuración final del SNIS, a pesar que el gobierno del FA tuvo una gran ventana de oportunidad, reforzada por factores como la mayoría parlamentaria y los amplios acuerdos que obtuvo para promover el SNIS, no se ha podido quebrar el *path* existente.

## Articulaciones del peronismo kirchnerista y la izquierda frenteamplista con el movimiento sindical

Iniciar una mirada del caso argentino –referida al proceso que comienza con el ascenso al gobierno de Néstor Kirchner–centrando la atención en la rearticulación de los vínculos con el sindicalismo, supone rescatar varias nociones. Desde un momento anterior a la victoria y posterior asunción del gobierno, es identificable la postulación de reconstrucción de un “capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente” (Kirchner en Gambina, 2006, p. 3), así como la mencionada recuperación de una participación del Estado más activa. Estas alusiones coinciden con lo postulado por el gobierno frenteamplista en Uruguay.

Desde algunas perspectivas, se señala el carácter fundacional del gobierno encabezado por N. Kirchner (Mocca, 2008). En esa construcción, pueden observarse primeras señales de respuesta a los trabajadores sindicalizados por parte de un gobierno que se proyectaba como encarnación de un modelo contrario al neoliberal que dominara la década del noventa. En relación a la articulación del peronismo kirchnerista con el movimiento sindical, se puede identificar una configuración que da cuenta de una particular imbricación de los sindicatos con los partidos políticos, al que alcanza la denominación de “neocorporativismo segmentado”. Esta forma neocorporativa es protagonizada por negociaciones entre “cúpulas empresariales” y cúpulas de sindicatos “organizados por un Estado liderado por un partido pro-sindical” (Etchemendy y Collier, 2007).

Desde esta perspectiva, el corporativismo identificable con el tipo de vínculos definidos entre sindicalismo y peronismo en las décadas de 1940 y 1950 es reemplazado por un nuevo tipo de sindicalismo de mayor autonomía respecto al Estado y a los partidos, ocupando así un nuevo lugar administrando la “[...] pugna distributiva en el contexto de un gobierno favorable” en espacios en que resulta clara cierta recuperación de su capacidad de movilización, presión y diálogo con el gobierno de turno (Etchemendy y Collier, 2007). Este nuevo rol encarna la reivindicación de las demandas y defensa de intereses de los trabajadores del sector formal, por lo que este tipo neocorporativo supone la profundización de la brecha entre trabajadores formales e informales.

Por otra parte, estos sindicatos que forman parte de las negociaciones son sindicatos que en la década signada por la implementación de políticas neoliberales negociaron concesiones con el partido que promovía esa dirección de la política. Este nuevo tipo de corporativismo no viene entonces a rescatar exactamente a un sindicalismo deteriorado tras la década del noventa, sino que viene a transformar los términos en que el relacionamiento entre el partido y los sindicatos había sido delimitado años atrás. Los sectores que ocupan la escena no son los trabajadores que protagonizaran las protestas sociales que desembocaron en una crisis del sistema político a comienzos del presente siglo, sino aquellos “pertenecientes al relativamente privilegiado sector formal” (Etchemendy y Collier, 2007, p. 146).



La configuración entre el peronismo kirchnerista y el sindicalismo supondrá una vinculación más fluida con la CGT que con otras expresiones sindicales, como las agrupadas en torno a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)<sup>10</sup>, con las que, no obstante, hubo señas de acercamiento en los inicios del gobierno encabezado por N. Kirchner<sup>11</sup>. Es posible pensar que ello responde al modo en que la fuerza política en el gobierno rescata formas de relacionamiento con el sindicalismo del pasado peronista. Emergerán, entonces, críticas provenientes de la CTA referidas a la articulación de las relaciones laborales promovidas y a carencias en los mecanismos de negociación colectiva, determinantes de debilidades en los términos democráticos de la organización sindical. El periodo final del gobierno de Kirchner asistirá al incremento de la conflictividad sindical. Este fenómeno es asociable a una profundización en los cuestionamientos a las políticas implementadas y a una lectura sobre la no atención de las demandas del sindicalismo no nucleado en la CGT.

Los conflictos desatados tanto en el caso argentino como en el uruguayo, que se expresan en manifestaciones diversas del movimiento sindical a varios años de iniciados los gobiernos, han estado referidos a la recuperación de los niveles salariales de los trabajadores. El movimiento sindical uruguayo enfatizará las nociones que albergara tiempo atrás, vinculadas a la posibilidad de concebir un modelo socioeconómico alternativo, apartándose de la inicial coincidencia programática con el Frente Amplio al priorizar su reivindicación de mayor redistribución de la riqueza. El recrudecimiento de las protestas procurará no vulnerar el vínculo que continúa uniendo al sindicalismo con las fuerzas políticas de izquierda. Tampoco, la unidad del movimiento sindical se quebrará. El sindicalismo argentino profundizará su fragmentación asistiendo a la “emergencia de un conjunto diferente de nuevas acciones sindicales” que conducirá, en 2005, a “[...] la conformación del Movimiento Intersindical Clasista [...] espacio de coordinación que reúne la izquierda basista y cuya afinidad con las líneas más independientes del movimiento piquetero no puede ser negada” (Svampa, 2006, p. 53).

A comienzos del presente siglo, Uruguay asiste, por primera vez en su historia, al ascenso al gobierno de una coalición de fuerzas políticas identificadas con la izquierda, agrupadas en el Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría. Ante tal novedad, el movimiento sindical deberá repensar su posicionamiento en tanto dejará de convivir con la izquierda en la oposición y afrontará una inédita apertura de espacios para el

---

<sup>10</sup> La CTA se creará como central sindical alternativa a la Confederación General del Trabajo (CGT) a partir de un proceso iniciado en 1991, durante el periodo de implementación de las reformas neoliberales en Argentina. Sus principales dirigentes provendrán de la CGT y se erigirán como referentes de la oposición a la participación del sindicalismo en esa reestructura económica y social profundizada por el gobierno que encabezara C. Menem.

<sup>11</sup> Cabe recordar la negación por parte del gobierno, en 2005, de la personería gremial a la CTA, quedando esa condición ostentada, únicamente, por la CGT (Svampa, 2007).

planteamiento de sus reivindicaciones, construidas históricamente en proximidad al Frente Amplio. Los vínculos que pautaban una cercanía, y hasta permitían pensar una hermandad entre sindicalismo y fuerzas políticas de izquierda, sufrirán una rearticulación. El lugar de esas fuerzas ha cambiado y, en el traslado diversas transformaciones ideológicas, se han procesado. A su vez, los fundamentos sindicales, que contribuyeran históricamente a la delimitación de una concreta identidad ideológica, se han mantenido.

Las definiciones del movimiento sindical modelaron, si bien no una decisión de autonomía, sí una de independencia con el nuevo gobierno. El sindicalismo se reconocía parte de la fuerza política que alcanzaba nuevas posiciones de poder. Así, los primeros tiempos del gobierno frenteamplista darían cabida a respuestas a las referidas reivindicaciones sindicales, habilitantes de una casi total coincidencia con el ahora partido gobernante. La disposición del sindicalismo de continuar como aliado se reforzaría por el modo que esbozaría el gobierno de concretar cambios favorables a los trabajadores. Las condiciones que comenzaron a teñir el espacio de relaciones laborales auspiciaron un progresivo fortalecimiento del movimiento sindical. El sector de trabajadores de comercio e industria incrementará sus niveles de sindicalización. En el sector servicios, se constituirán nuevos sindicatos. Estos nuevos componentes alimentarán el reacomodo del sindicalismo en un nuevo escenario de negociación. Las novedades, que instituyen la reconfiguración de ese espacio, permitirán un despliegue de respuestas a los asalariados del sector privado, fuertemente afectados en sus niveles salariales y en sus condiciones laborales por reformas desreguladoras y flexibilizadoras.

Un espacio más conflictivo se asociará a las negociaciones con los sindicatos del sector público. Los constreñimientos definirán no solo un alejamiento de los trabajadores públicos organizados respecto al gobierno, sino también su constitución como el quizás más opositor contingente del sindicalismo. Se divisa, aquí, “el principal foco potencial de desencuentros que podrán (podrían) derivar en conflictos entre el gobierno de izquierda y los sindicatos” (Senatore y Yaffé, 2005, p. 8). Cabe destacar la centralidad del componente de asalariados del sector público, en tanto integra el grupo mayoritario del sindicalismo, con un rol determinante en las definiciones adoptadas por el conjunto del colectivo. Este sector predominante será capaz de introducir “[...] un nuevo eje de configuración y confrontación en el seno del sindicalismo, que podría superponerse con el clivaje político-ideológico que hoy ordena la interna sindical” (Senatore y Yaffé, 2005, pp. 8-9).

En suma, el periodo que se inicia con el ascenso del Frente Amplio al gobierno nacional puede ser entendido como signado por “una política laboral orientada por los principios del diálogo social y el tripartismo” (Senatore, 2009, p. 5). No solo se redefine el rol de un Estado nuevamente intervencionista –que recupera espacios de participación que había abandonado años atrás– sino también se afianza la relación de hermandad con el sindicalismo; que puede asociarse a las coincidencias programáticas con el partido de gobierno,

estrechas relaciones entre los altos mandos estatales y sindicales y, en este mismo sentido, coincidencias en las estrategias a seguir en esta materia (Senatore, 2009, p. 5). Dicha coincidencia se produce, entre otras cosas, porque la negociación en ámbitos de decisión colectiva ha sido una demanda histórica del movimiento sindical (Elías, 2004).

Corrimientos vinculados a la redefinición de algunos de los posicionamientos que acogía el Frente Amplio, asociados al fortalecimiento de sectores de la coalición, alejados del núcleo de la identidad ideológica de convergencia con el movimiento sindical, alimentaron las incipientes divergencias. El sindicalismo uruguayo que, como ha sido mencionado, esbozará cuestionamientos relacionados con el lugar que ocupa la noción de construcción de un modelo socioeconómico alternativo, reafirmará su “independencia de clase (como) [...] una de las bases fundamentales de legitimación del movimiento sindical” (Elías, 2004, p. 8) que perdura desde su consolidación.

Siguiendo argumentaciones de Senatore, “las organizaciones sindicales aspiran a fortalecer su identidad en la movilización y la reivindicación [...] cuestionando fuertemente la orientación impulsada por el equipo económico” (Senatore, 2009, p. 21). Los sectores del Frente Amplio que convergen con las reivindicaciones más radicales del sindicalismo carecen de fortaleza dentro de la misma coalición gubernamental. El caso uruguayo puede ser leído como de marchas y contramarchas, en el que se han presentado dificultades de articulación de los vínculos entre el movimiento sindical y el gobierno del Frente Amplio. Estas dificultades han estado vinculadas con los límites que asume la coalición de izquierda, que no avanza en las transformaciones que refieren, por ejemplo, al funcionamiento de las empresas unipersonales y a las administradoras de fondos de pensiones (Ermida Uriarte, 2009).

Esbozando algunas líneas como tentativas conclusiones, es posible sostener que el tiempo de ascenso al gobierno de elencos “progresistas” abrió cuestionamientos sobre las formas de reubicarse del movimiento sindical. La necesaria consideración de antiguas proximidades en las respuestas que desplegaron el “peronismo kirchnerista” y la “izquierda frenteamplista” reflejó viejas estructuras de negociación entre los partidos y los sindicatos. En el caso uruguayo, hayamos un sindicalismo que deberá repensar sus movimientos ante la histórica salida de su aliado, el FA, de la oposición, así como, en el caso argentino, la cimentación de un espacio abonado por el sindicalismo de la CGT, en décadas anteriores, delimitará respuestas constrictoras del potencial pluralismo sindical surgido de anteriores periodos.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre Bayley, M. (1985). *El Frente Amplio. Historia y documentos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Alonso, G., M. Langsman y D. Impala (1999). “Las regulaciones del sistema de salud en Argentina. Dimensiones conceptuales para el estudio de la capacidad

- institucional". *Instituto Nacional de la Administración Pública* 41, Serie III Políticas Públicas, Buenos Aires: 1-43.
- Altamirano, C. (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Argentina. Presidencia de la Nación (2004). Bases del Plan Federal de Salud. 2004-2007. En línea: <http://www.ilazarte.com.ar/mt-tatic/blog/archives/Plan%20Federal%20de%20Salud.pdf>. Recuperado: 1 de junio de 2012.
- Arim, R. (2009). "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión". *CEPAL Serie Políticas Sociales* 146, Santiago de Chile: 1-42.
- Caetano, G. y J. Rilla (2004). "Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX". En ICP. *El Uruguay del siglo XX. La política* (pp. 15-64). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Calvento, M. (2007). *Profundización de la pobreza en América Latina. El caso de Argentina (1995-1999)*. Edición electrónica gratuita: [www.eumed.net/libros/2007a/252/](http://www.eumed.net/libros/2007a/252/).
- Collier, R. y D. Collier (1991). "Critical Junctures and Historical Legacies". En R. Collier y D. Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America* (pp. 27-39). Princeton: Princeton University Press.
- De la Garza Toledo, E. (2001). "Las transiciones políticas en América Latina, entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos". En E. de la Garza Toledo (comp.). *Los sindicatos frente a los procesos de transición política* (pp. 9-24). Buenos Aires: Clacso.
- Del Bono, C. y F. Gaitán (2005). *Garantizar ingreso o empleo: un dilema para las políticas sociales y laborales en la Argentina postconvertibilidad*. Ponencia presentada en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET, Buenos Aires.
- Díaz, C. (2010). *El movimiento obrero argentino. Historia de lucha de los trabajadores y la CGT*. Buenos Aires: Ediciones Fabro.
- Díaz, A. (2008). *El Estado de bienestar en Argentina: una aproximación a su origen, evolución y problemáticas actuales desde la perspectiva de la acción civil*. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Elías, A. (2004). *Cambios institucionales y estructurales para la inclusión social: el papel del movimiento sindical*. Ponencia presentada en III cumbre de la deuda social y la integración Latinoamericana, Caracas.

- Ermida Uriarte, O. (2007). "La política laboral de los gobiernos progresistas". *Revista Nueva Sociedad* 211: 50- 65.
- Esping Andersen, G. (1990). *The three worlds of Welfare Capitalism*. Londres: Polity Press.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2007). "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina". *Politics & Society* 35 (3): 363- 401.
- Fernández, A. (2010). "El sindicalismo argentino frente al Bicentenario". *Revista de Trabajo* 8: 83-104.
- Filgueira, F. (2007). "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". *CEPAL Documento de Trabajo Serie Políticas Sociales* 135, Naciones Unidas, Santiago de Chile: 1-63.
- Filgueira, F. et al. (2004). "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX". En ICP. *El Uruguay del siglo XX. La política* (pp. 173-204). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Filgueira, F. y J. Martínez Franzoni (1998). "Paradigmas globales y filtros domésticos: reforma administrativa y política social en América Latina". *Ciencias Económicas* 2 (XVIII): 191-215.
- Filgueira, F. (1991). "El movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 4, Montevideo: 67-82.
- Frega, A., M. Maronna y Y. Trochón (1985). "Los Consejos de Salarios como experiencia de concertación". *CLAEH Revista Uruguaya de Ciencias Sociales* 33. Año 10, 1985/1, Montevideo.
- Friedland, R. y R. Alford (1999). "Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". En W. Powell y P. J. Di-Maggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 294-329) México: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, G. (2010). "El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 1 (19): 119-142.
- Gambina, J. C. (2006). *La política económica del gobierno argentino (2003/2006)*. Ponencia presentada en Seminario Internacional: Las políticas económicas de la izquierda latinoamericana en el gobierno, Montevideo.
- Hall, P. A. y R. C. R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-957.

- Immergut, E. (1992). *Health Politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: University Press.
- James, D. (2010). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Kessler, G. y M. Di Virgilio (2008). “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas”. *Revista de la CEPAL* 95, Santiago de Chile: 31-50.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Kruse, H. (1994). *Los orígenes del mutualismo uruguayo*. Montevideo: Ediciones Populares para América Latina.
- Labaqui, J. (2005). “¿Atrapado sin salida? El FREPASO en el gobierno de la Alianza”. *Colección 16*: 123-146.
- Lanzaro, J. (1986). *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*. Montevideo: Ed. FCU.
- Lanzaro, J. (2003). “Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 103-135.
- Lanzaro, J. (2007). “Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia”. En E. Hillebrand y J. Lanzaro. *La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas* (13- 32). Montevideo: Fesur.
- Lloyd-Sherlock, P. (2007). “When Social Health Insurance Goes Wrong: Lessons from Argentina and Mexico”. *CIEPP Documento de Trabajo* 56, Buenos Aires: 1-23.
- Mallo Reynal, S. (2006). “La izquierda en el cono sur. Análisis comparado: Brasil, Argentina y Uruguay”. *Universidades* 31, Distrito Federal México: 55-91.
- Martínez Franzoni, J. (2005). “Regímenes de Bienestar en AL: consideraciones generales e itinerarios regionales”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales FLACSO* 4 (2): 41-77.
- Méndez, G., L. Senatore y F. Traversa (2009). *Cuestiones de agenda. La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política-Friedrich Ebert Stiftung.
- Midaglia, C. y M. Silveira (2009). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. En C. Barba Solano y N. Cohen (comp.). *Perspectivas críticas sobre*

*la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina.* Buenos Aires: Clacso-CROP.

- Mocca, E. (2008). "Las dos almas de la izquierda reformista argentina". *Revista Nueva Sociedad* 217: 127-144.
- Moreno, L. et al. (2003). *¿Existe una malla de seguridad en la Europa del Sur? La lucha contra la pobreza y la exclusión en España, Grecia, Italia y Portugal.* CSIC Documento de Trabajo, 03/17, Madrid.
- Navarro, R. (2007). "El Plan de Salud de la candidata Cristina Kirchner". En línea: <http://managementensalud.blogspot.com/2007/09/el-plan-de-salud-de-la-candidata.html>. Recuperado: 4 de junio de 2012.
- Organización Panamericana de la Salud. (1998). *Transformaciones del sector salud en Argentina: estructura, proceso y tendencias de la reforma del sector entre 1990 y 1997.* Buenos Aires: OPS/OMS.
- Papadópulos, J. y C. Zurbriggen (2007). El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas". En R. Arocena y G. Caetano (comp.). *Uruguay: Agenda 2020.* Montevideo: Taurus.
- Pierson, P. (2001). *The new politics of the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. y T. Skocpol (2008). "El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1), Montevideo: 7-38.
- Relasur (1987). "Las relaciones laborales en el Uruguay". *OIT, Serie Relaciones de Trabajo* 66: 23-58.
- Repetto, F. y M. Chudnovsky (2009). "Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista". En Y. Quiroga, A. Canzani y J. Ensignia (comp.). *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* (15-45). Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Repetto, F. (2003). "Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción". *CEPAL Serie de Políticas Sociales* 62, Santiago de Chile: 5-57.
- Repetto, F. y L. Andrenacci (2006). "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana". *INDES*, Washington D.C: 1-27.
- Segovia, J. F. (2007). *La formación ideológica del peronismo: Perón y la legitimidad política: 1943-1955.* Córdoba: Del Copista.
- Senatore, L. (2009, agosto). *Política pública laboral en Uruguay: análisis comparado de los cambios ocurridos en los periodos (1992-2004) y (2005-2008) y*

*sus impactos sobre el sujeto sindical*. Ponencia presentada ante IX Congreso Nacional de Ciencia Política: Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder-SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe.

Senatore, L. y J. Yaffé (2005). “Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de la izquierda”. *OSAL* VI (16): 91-99.

Steinmo, S. (2001). “Institutionalism”. En Polsby. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Nueva York: Elsevier Science.

Svampa, M. (2007). “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”. *Cuadernos del CENDES* 24 (65): 39-61.

Svampa, M. (2008). “Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo”. *OSAL* IX (24): 17-49.

Torre, J. C. (2006). *La vieja guardia sindical y Perón: sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Uruguay. Ministerio de Salud Pública (2009). *La construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (2005-2009)*. Montevideo: MSP-Banco Mundial.